

Condicionamientos y compromisos

Pedro Golmayo Fernández

Capítulo primero

Introducción

Durante el año 2010, los estados miembros de la Unión Europea gastaron conjuntamente en defensa 194.000 millones de euros aproximadamente. De esta cantidad, más de la mitad se empleó en gastos de personal. En el mismo año, los EE. UU. gastaron un total de 498.000 millones de euros en defensa, de los cuales la quinta parte lo fueron en gastos de personal, permitiendo gastar las otras cuatro quintas partes en equipamiento en operaciones e I+D. El número de personas en las Fuerzas Armadas de los EE. UU. es un 30% inferior al conjunto de Europa.

Como consecuencia de lo anterior, las inversiones en adquisición de material de defensa en la UE constituyen, tan solo, un 27% de las norteamericanas y los gastos en I+D tan solo un 10% de las que realizan los EE. UU. También como consecuencia de esta diferencia en el empleo de los recursos disponibles, Europa tiene capacidad para desplegar fuerzas expedicionarias en un número situado entre 50.000 y 80.000 soldados, mientras que los EE. UU. pueden desplegar fuerzas expedicionarias de unos 150.000 soldados. Si una de las principales capacidades buscadas es la de desplegar fuerzas expedicionarias, el esfuerzo militar europeo parece altamente ineficiente.

En el ámbito OTAN ocurre algo parecido al caso europeo. La adquisición independiente de equipamiento militar por parte de cada estado aliado tiene unos altos niveles de ineficiencia cuando se considera únicamente desde la perspectiva militar OTAN, en el sentido de que hay formas de obtener más por el mismo dinero. Si bien es cierto que se ha progresado mucho en materia de estándares e interoperabilidad, también es cierto que, después de más de sesenta años desde su creación, no existe algo que se pueda llamar la fragata OTAN, el carro de combate OTAN o el caza OTAN.

Durante la Guerra Fría, la OTAN, liderada por los EE. UU. con su enorme potencial militar, aseguraba la defensa de Europa a tenor de lo dispuesto en el artículo 5 del Tratado del Atlántico Norte. Los Estados Unidos estaban satisfechos con la situación y no tenían urgencia por que los países europeos aumentasen su fuerza militar y pudieran llegar a plantear cuestiones de liderazgo en la Alianza. Hoy, las cosas son muy diferentes. El bloque soviético se ha disuelto, pasando un elevado número de estados del bloque a ser socios de la OTAN. El régimen totalitario ruso ha cambiado, ofreciendo, al menos en apariencia, una mayor apertura y diálogo. Por el contrario, a EE. UU. le han surgido escenarios amenazantes en otras partes del globo que imponen fuertes tensiones a su capacidad militar (Irak, Afganistán, mar de la China, etc.). Estados Unidos ya no desea prolongar aquella situación de desequilibrio de esfuerzos existente en la Guerra Fría en la que garantizaba la defensa de Europa con sus propios medios; hoy quiere que, sin dejar de liderar la Alianza, los europeos hagan más por su propia defensa y estén en disposición de cooperar con los EE. UU. con mayor intensidad en el escenario global. Sin embargo, y a pesar de esos deseos, la aportación de los EE. UU. a los gastos de defensa de la OTAN, que eran del orden del 50% durante la Guerra Fría, se han incrementado en relación a los europeos hasta suponer hoy día un 75%. Aun así, hay que resaltar que los EE. UU. fueron los primeros interesados en reformar y continuar la existencia de la OTAN una vez desaparecida la amenaza para la que fue creada y que, hoy por hoy, no han dado ninguna muestra de interés por su desaparición. Testimonio evidente de que algún beneficio les proporciona todavía.

Las obligaciones que se ha autoimpuesto la UE en función de lo dispuesto en el Tratado de la Unión (TUE) plantean la necesidad de dotarse de fuerzas militares capaces de actuar globalmente. Con el nivel actual de gastos en defensa y con la forma de ejecutarlos, no se pueden atender los objetivos que se plantean en la Política Exterior y de Seguridad Común (PESC)¹

¹ TUE, art. 21, apartado 2:

La Unión definirá y ejecutará políticas y acciones comunes y se esforzará por lograr un alto grado de cooperación en todos los ámbitos de las relaciones internacionales con el fin de:

a) defender sus valores, intereses fundamentales, seguridad, independencia e integridad;

En el *Informe sobre el impacto de la crisis financiera en el sector de la defensa en los estados miembros de la UE* del Parlamento Europeo, de fecha 30 de noviembre de 2011, este organismo expresa su «preocupación de la culminación de una tendencia de los últimos años consistente en efectuar recortes en los presupuestos de defensa de la mayoría de los estados miembros de la UE a raíz de la crisis financiera, económica y de la deuda y del posible impacto negativo de estas medidas en sus capacidades militares y, por consiguiente, en la capacidad de la UE para asumir de forma eficaz sus responsabilidades...».

En el mismo informe mencionado en el párrafo anterior, el Parlamento europeo «lamenta la forma en que se gasta la mayor parte de esos fondos, en virtud de decisiones nacionales de planificación de defensa no coordinadas, lo que conduce no solo a persistentes lagunas en materia de capacidad, sino también frecuentemente a un despilfarro y duplicaciones de capacidades, así como a una industria y mercados fragmentados, lo que hace que la UE no cuente con la visibilidad, los recursos o el alcance que cabría esperar con un gasto de 200.000 millones de euros».

En el mismo documento, el Parlamento Europeo reitera un llamamiento para que los estados miembros realicen revisiones sistemáticas de seguridad y de defensa de manera coordinada, de acuerdo con criterios comunes y un calendario armonizado. También expresa su convencimiento de que la puesta en común y el reparto de capacidades ya no son una opción, sino una necesidad. Subraya que la puesta en común de los recursos debe ir acompañada de una mayor especialización.

Por tanto, a las ineficiencias percibidas, reales o no, en el gasto militar se suman hoy día una crisis económica que obliga a reducir los presu-

-
- b) consolidar y respaldar la democracia, el Estado de Derecho, los derechos humanos y los principios del Derecho Internacional;
 - c) mantener la paz, prevenir conflictos y fortalecer la seguridad internacional, conforme a los propósitos de la Carta de las Naciones Unidas, así como los principios del Acta Final de Helsinki y a los objetivos de la Carta de París, incluidos los relacionados con las fronteras exteriores;
 - d) apoyar el desarrollo sostenible en los planos económico, social y medioambiental de los países en desarrollo, con el objetivo fundamental de erradicar la pobreza;
 - e) fomentar la integración de todos los países en la economía mundial, entre otras cosas mediante la supresión progresiva de los obstáculos al comercio internacional;
 - f) contribuir a elaborar medidas internacionales de protección y mejora de la calidad del medio ambiente y de la gestión sostenible de los recursos naturales mundiales, para lograr el desarrollo sostenible;
 - g) ayudar a las poblaciones, países y regiones que se enfrenten a catástrofes naturales o de origen humano; y
 - h) promover un sistema internacional basado en una cooperación multilateral sólida y en una buena gobernanza mundial.

puestos disponibles. Como consecuencia de ello, tanto en la UE como en la OTAN surgen aproximaciones que tratan de paliar estas reducciones presupuestarias optimizando y racionalizando el gasto. En la OTAN, se trata de la iniciativa *smart defence*; en la UE, del *pooling and sharing*.

Si bien los conceptos de *pooling and sharing* y *smart defence* cobran más vigor ahora, ideas similares han acompañado al debate sobre una mayor integración del Mercado de Defensa Europeo. La crisis económica y recientes acontecimientos como la intervención en Libia los han puesto de actualidad.

En este documento se tratan dos iniciativas parecidas pero hay que tener muy en cuenta la total diferencia entre las instituciones que las promueven. La visión final de la UE, con notables excepciones, es la unión política y económica (Mercado Único), incluyendo el Mercado de Defensa. Por ello, puede imponer y trata de imponer reglas de mercado sin tener en cuenta las necesidades de defensa de cada estado. La OTAN, por el contrario, no pretende en ningún caso ir más allá de una mera alianza militar; se acaba en sí misma como alianza militar y no pretende profundizar en ninguna unión política ni de mercado.

Intereses y compromisos nacionales

España, como participante en alianzas que contemplan como probable la participación en conflictos alejados, deberá disponer de fuerzas armadas con capacidad de participar en tales conflictos. Y ello no solo por un posible interés directo, sino por respeto a los compromisos contraídos.

Además de las responsabilidades derivadas de sus compromisos con la OTAN y con la UE, el Estado español tiene otras obligaciones cuyo cumplimiento tiene que conciliar con el respeto a los compromisos adquiridos. El más claro y evidente es la obligación de defensa de los intereses nacionales no protegidos por los acuerdos con la OTAN ni con la UE.

Existe la posibilidad de conflictos armados no cubiertos por los tratados firmados con estas organizaciones, para los cuales el Estado tiene la obligación de estar preparado. A estos efectos la Estrategia Española de Seguridad (2011)² contempla los conflictos no compartidos³ con

² España puede tener que participar en tres tipos de conflictos frente a los que el papel de las Fuerzas Armadas es central: los no compartidos con nuestros aliados; los multilaterales que afecten a intereses de España, y los derivados de nuestros compromisos internacionales en marcos multilaterales que no afecten directamente a nuestros intereses.

³ Si bien hay quien opina que, dada la ampliación del ámbito de actuación de la OTAN a un escenario global (*out of area*) se puede considerar que el artículo 5 es aplicable a las Ciudades Autónomas de Ceuta y Melilla, lo cierto es que el artículo 6 del Tratado Atlántico no ha sido modificado y las sigue excluyendo.

nuestros aliados como primer tipo de conflicto en el que España puede verse forzada a participar. Este tipo de conflictos, si suceden, ocurrirán en nuestras proximidades, requiriendo fuerzas de tipo convencional sin las particulares exigencias que plantean las fuerzas expedicionarias desplegadas a grandes distancias tal y como viene ocurriendo con la OTAN (Afganistán).

Cuando un estado miembro percibe la existencia de un potencial conflicto armado no compartido con sus aliados, deseará disponer del abanico de capacidades necesario para prevalecer sobre su enemigo, y ello aun cuando esas capacidades no sean las más sofisticadas y se pueda considerar, desde otras ópticas, que su adquisición no ha sido óptima en relación coste-eficiencia. En este caso, ¿no es lógico pensar que este país quiera asegurarse su capacidad de combate disponiendo de armamento que, aunque no sea más avanzado, sí le permita hacer frente, de forma satisfactoria y continuada, a su amenaza no compartida? ¿No es lógico pensar que dicho estado desee tener la capacidad de fabricar ese armamento en lugar de depender de socios que posiblemente le ofrecerán armamento más sofisticado pero pensado para otras amenazas diferentes y de incierta continuidad? ¿Qué prioridad tiene, para un estado que vive bajo la amenaza de un país vecino, mejorar la eficiencia de la UE en la adquisición de armas frente a su problema no compartido? En este caso, ni la existencia de unos mayores gastos generales ni el abaratamiento de capacidades que no son necesarias para hacer frente a «su problema» ni la mejora de la interoperabilidad de sus ejércitos con los de otros estados miembros constituyen factores prioritarios. Por ello, a la hora de evaluar las propuestas que surjan derivadas de las aproximaciones anteriormente mencionadas, será necesario saber con exactitud hasta dónde se extiende el compromiso de defensa colectiva de las organizaciones implicadas y dónde deja de ser de aplicación.

Por otra parte, las constituciones de las naciones democráticas contemplan como la primera obligación del Estado el promover la prosperidad y bienestar de sus ciudadanos. Esto exige, entre otras cosas, el desarrollo de una economía nacional a la que todos los ciudadanos puedan contribuir y de la que puedan beneficiarse. Los compromisos del Estado con la OTAN y la UE no deberían poner en peligro el bienestar y prosperidad de sus ciudadanos sacrificando una parte importante del tejido industrial nacional en pos de un eficaz logro de los objetivos comunes.

Al tomar decisiones de adquisición de equipamiento militar, no se deberían tomar aquellas que más favorecen los intereses de la UE o de la OTAN sino aquellas que más favorezcan el complejo interés nacional el cual incluye, con su debido peso, los intereses de la OTAN y de la UE.

Para estudiar el entorno político, los condicionamientos y los compromisos de España en los cuales se pretenden desarrollar las iniciativas

smart defence de la OTAN y *pooling and sharing* de la UE, es necesario hacer un análisis de los tratados o acuerdos firmados y determinar hasta qué grado se ha renunciado al poder de decisión propia y se ha aceptado el compromiso de obedecer decisiones de los órganos de decisión de la OTAN y de la UE. Conviene tener bien claro cuáles son compromisos vinculantes e irrenunciables y cuáles son acuerdos renunciables y en qué condiciones. Asimismo es de la mayor importancia vigilar e influir, en la medida de lo posible, en la evolución de la legislación de la UE en tanto en cuanto limita y compromete nuestra libertad de actuación. También es necesario analizar si, una vez cedido poder de decisión a estas organizaciones, OTAN y UE, existe la posibilidad de que dichas cesiones entren en conflicto entre sí.

Al estudiar la integración del Mercado de Defensa Europeo hay que tener en cuenta que nos movemos en un campo en el que confluyen los no siempre concordantes intereses políticos y económicos de cada nación. Tanto la UE como la OTAN existen porque algunos de estos intereses nacionales son comunes a todos los países miembros. Cuando existía la Unión Soviética, el interés común era estar al abrigo del poder de disuasión creíble que ofrecía la Alianza. En la actualidad, el interés común defendido por la OTAN es la lucha contra el crimen organizado, el terrorismo global, la defensa contra los Estados fallidos, la amenaza asimétrica y el control de las armas de destrucción masiva, entre otros. Es interesante resaltar que todas estas amenazas ya existían, en mayor o menor grado, durante la Guerra Fría pero eran de importancia secundaria ante la principal amenaza. Al desaparecer la Unión Soviética pasaron a ser la principal amenaza y han pasado a ser el nuevo elemento de cohesión.

En la época anterior, el interés común era más evidente y apremiante que los que se anuncian hoy día; de hecho, antes, con citar una amenaza era suficiente. Ahora se tienen que mencionar más de cinco objetivos para ser creíble. Posiblemente esta sea una de las causas de que los intereses nacionales exclusivos, aquellos no coincidentes y hasta confrontados, hayan ascendido en la importancia relativa que les asigna cada país.

Ineficiencia del Mercado de Defensa Europeo

La referencia a la falta de eficiencia en las adquisiciones de armamento por parte tanto de los estados aliados en la OTAN como de los estados miembros de la UE es reiterativa en la literatura que trata sobre este tema, pero mucho más si es de origen británico.

En referencia al mercado europeo, el profesor Keith Hartley⁴ afirma: «La ausencia de un Mercado Único Europeo de equipamiento de defensa es costoso e ineficiente».

Por su parte, Daniel Keohane⁵ afirma: «Para lograr una cooperación más efectiva en armamentos, los gobiernos europeos tienen que hacer varias cosas tales como poner más recursos en fondos comunes, gestionar mejor los programas de equipamiento conjuntos y, en particular, abrir sus mercados de defensa».

Michèle A. Flournay *et al.*⁶ escriben: «La efectividad y la eficiencia de las inversiones de defensa europeas se verán posiblemente dificultadas por la naturaleza fragmentada de la demanda de defensa en el mercado europeo, las reglas existentes para el comercio de defensa europeo, las capacidades industriales que están enfocadas en gran parte a plataformas de la era de la Guerra Fría y a la creación de empleo, en lugar de estarlo hacia la transformación de las capacidades militares europeas». En el mismo estudio, los autores indican las causas probables de que esto sea así: «Hoy, muchos programas de adquisiciones de defensa europeos son indirectamente programas de creación de empleo; los parlamentos europeos incorporan la retención de empleo en sus presupuestos de adquisiciones de defensa como un objetivo central incluso cuando estas políticas resulten en costes más altos que la adquisición de equipamiento de fuentes alternativas». Más adelante, los mismos autores identifican las principales causas por las que los Gobiernos actúan de esta forma, dando preferencia a sus propias industrias de defensa. Entre las causas identificadas figuran:

- Influencia en el PNB.
- Influencia en el nivel de empleo.
- Influencia en la base tecnológica e industrial propia.

⁴ HARTLEY, Keith: *A single European Market for defence equipment: Organisation and collaboration*. Centre for Defence Economics. Universidad de York.

⁵ *Given that defence budgets are unlikely to rise dramatically, and that the cost of new military technology is soaring, governments will need to extract more value out of each euro they spend. It therefore follows that they need to pay more attention to improving European cooperation on armaments. Greater cooperation in armaments could lead to significant benefits, including: better value-for-money for taxpayers, greater harmonization of military requirements and technologies, which helps different European forces to work together more effectively and a more competitive European defence industry. To achieve more effective armaments cooperation, European governments need to do a number of things such as pooling more resources, managing joint equipment programmes better, and in particular opening up their defence markets.*

KEOHNE, D.: «Towards a European defence market». *Chaillot paper*, n.º 113, noviembre de 2008.

⁶ FLORNAY, Michèle A. y SMITH, Julianne: *European defence integration: Bridging the gap between strategy and capabilities*. CSIS, octubre de 2005.

- Seguridad en el suministro.
- Salvaguarda de la tecnología propia.

Los mismos autores señalan que se debe hacer una mayor integración de la demanda en defensa ya que ello creará una menor estructura de costes.

Cuando los anteriores autores, al igual que muchos otros que escriben en la misma línea, hablan de ineficiencia en el Mercado de Adquisiciones de Defensa Europeo, están opinando desde un punto de vista aislado de la problemática de cada país.

Todos los países que se adhieren a una Alianza, tal como la OTAN u otra organización como la UE, lo hacen porque esperan recibir uno o varios bienes públicos o bienes colectivos que les procura dicha organización. En sus decisiones de inversión, cada estado busca maximizar la utilidad recibida. Esta utilidad es proporcionada por una combinación de bienes públicos, tales como los proporcionados por la UE y la OTAN, y de bienes privados exclusivos de cada estado.

Cuando se juzga la eficiencia o ineficiencia del sistema de adquisiciones de defensa de los estados europeos, el resultado del juicio dependerá del punto de vista y de los intereses políticos y económicos del que juzga. Desde el punto de vista de aquel que solo busca el logro del objetivo común de la Alianza o el logro de los objetivos de la Política Común de Defensa y Seguridad, es fácil llegar a la conclusión de que el gasto de defensa europeo se realiza de forma ineficiente. Los ejemplos de los tres programas de cazabombardero europeo, catorce vehículos blindados sobre ruedas o el número de fragatas diferentes de los que se están proveyendo las Fuerzas Armadas europeas son suficientes.

Cuando el juicio sobre el sistema de adquisiciones europeo se hace desde la óptica nacional y se introducen los intereses particulares de cada nación, el resultado del juicio puede ser diferente: estos intereses particulares de naciones soberanas pueden tener tanto o más peso para ese estado que el interés compartido con los demás. Además, el logro de estos intereses particulares puede bien facilitar, bien entorpecer, la consecución del interés común.

Teniendo en cuenta los intereses particulares de cada estado, puede haber países que no consideren el gasto ineficiente, aquellos para los cuales la defensa de los intereses comunes no coincide plenamente con la defensa de sus intereses particulares. Otros estados, por el contrario, verán que la defensa de los intereses comunes coincide plenamente con la defensa de sus intereses particulares. Los estados citados en primer lugar desearán llegar a una situación de compromiso entre la defensa de sus intereses particulares y la defensa del interés común; los países citados en segundo lugar tienen todos los motivos para empujar con

ahínco por la defensa máxima de los intereses comunes. La UE debería considerar el problema en su conjunto teniendo en cuenta, además del beneficio colectivo, el particular de cada país. Alguna combinación, difícil de acordar, de los intereses colectivos y los particulares daría una mejor evaluación de la eficiencia del gasto. Seguir empeñados en evaluar la eficiencia del gasto de defensa teniendo en cuenta únicamente la defensa colectiva e ignorando sistemáticamente la importancia de los intereses particulares no va a favorecer el progreso en esta materia, máxime cuando hay intereses particulares favorecidos por los intereses colectivos e intereses particulares penalizados por ellos.

Defensa europea e industria europea de defensa

En la literatura que se ocupa del tema son frecuentes las referencias a dos conceptos de validez dudosa. Estos son «defensa europea» e «industria europea de defensa».

La defensa es una característica de las organizaciones soberanas. La defensa pertenece a los estados soberanos y la ejerce su poder soberano. ¿Dónde radica la soberanía europea? ¿Quién es el soberano de Europa? La respuesta es que no existe ni soberanía ni soberano. A las pruebas me remito: no hay más que observar el ruidoso e ineficiente gallinero político que se manifiesta con motivo de la crisis del euro (mayo 2012); ¿se puede hablar de una «defensa europea» cuando no existe unión política real ni «soberanía» europea? A mi modo de ver, lo que existe es una alianza de soberanías nacionales y de «defensas» nacionales. La defensa seguirá siendo privativa de cada estado mientras no exista una unión política real, esto es, una soberanía europea. Y me atrevo a decir que eso va a ser así por muchos tratados, directivas y acuerdos que se firmen diciendo lo contrario. Si no hay unión política, la unión de las defensas nacionales en una defensa única no será capaz de soportar la menor dificultad y, lo que es peor, si se fuerza, puede acabar en un retroceso de lo alcanzado hasta ahora.

Europa no es un Estado como lo son los EE. UU. Crear una defensa europea antes de crear un Estado europeo es poner el carro delante de los bueyes. Aunque no debería sorprendernos, con el euro se ha hecho lo mismo y así nos va.

Si existiera un Estado europeo no habría partes de ese Estado con amenazas exclusivas como las que tiene España en sus ciudades del norte de África. Esta sería una amenaza compartida por todo el Estado. La invocación al concepto de defensa europea es tanto más sorprendente cuando surge, a menudo, de los que más se oponen a profundizar en la integración política (no a transferencias a Bruselas), económica (no al euro) y social de Europa (no a Schengen). En el hipotético caso de tal

Estado europeo, las grandes industrias dejarían de estar vinculadas a los actuales estados para adquirir un carácter genuinamente europeo. Indudablemente cada estado actual intentaría retenerlas dentro de su ámbito, tal y como ocurre en los EE. UU., pero el propio interés empresarial favorecería la adquisición de ese carácter europeo.

Respecto al concepto de «industria europea de defensa» ocurre algo parecido a lo que ocurre con el concepto «defensa europea». No existe una industria europea de defensa sino 27 industrias nacionales de defensa en la UE; no se puede hablar de una industria europea de defensa de la misma manera que se habla de una industria norteamericana de defensa. La utilización del término «industria europea de defensa» se da a menudo para defender bajo bandera del europeísmo los intereses de industrias de defensa completamente nacionales. En los EE. UU. una industria, tal como Raytheon, puede estar ubicada en Rhode Island, Texas o cualquier otro estado pero, ante todo, es una industria norteamericana. En Europa, con la excepción de la trinacional EADS (controlada por Francia y Alemania), las empresas de defensa tienen una vinculación nacional mucho más evidente que su vinculación a Europa. La vinculación de las industrias nacionales europeas de defensa con sus propios estados es evidente, y su cacareada vinculación con un Estado europeo inexistente no es más que estrategia comercial.

Beneficios de la colaboración en el ámbito europeo

Una vez discutida parcialmente la realidad o ficción de la defensa europea y de la industria de defensa europea, es necesario analizar los beneficios que se derivan de la colaboración en materia de defensa. En el siguiente apartado se hablará de los inconvenientes.

Los beneficios que se esperan de una política de adquisiciones colaborativa son⁷ los que siguen:

- Permite que los costes de desarrollo de sistemas de defensa complejos sean compartidos entre los estados participantes;
- permite asegurar economías de escala en la fase de producción de los equipos debido a las mayores cantidades requeridas;
- permite a los estados participantes adquirir equipamiento militar que no podrían adquirir por sí mismos por falta de posibilidades económicas y de capacidades técnicas e industriales;

⁷ Tomado de HEUNINCKX, Baudouin: «A primer to collaborative defence procurement in Europe: Troubles, achievements and prospects». *Public Procurement Law Review*, volume 17, issue 3, 2008.

- puede aportar beneficios operacionales derivados de la interoperabilidad y de la estandarización, dado que los estados participantes utilizarían equipos iguales;
- puede utilizarse para el logro de objetivos de política exterior común, tales como incrementar la cohesión de las alianzas en las que se desarrolle esta política;
- puede aportar estabilidad al desarrollo de armamentos, dado que los estados participantes están bajo presiones similares para no alterar sus pedidos o para retirarse de los programas, mientras que los programas puramente nacionales son cancelados más fácilmente por los respectivos Gobiernos;
- y permite a los estados participantes mejorar y mantener su base tecnológica e industrial de defensa mediante la transferencia de tecnología y trabajo compartido.

Para muchos estados europeos la única forma de acceder a sistemas complejos tales como aviones de caza es recurrir a comprar en el extranjero o la participación en programas de desarrollo y fabricación multinacional.

En el mismo artículo referenciado anteriormente se expone una tipología de programas colaborativos, a saber:

- *Comercio recíproco*, mediante el cual cada socio acuerda adquirir equipamiento complementario o sistemas desarrollados y producidos por otro socio, algunas veces bajo un concepto de «familia de sistemas».
- *Producción o coproducción cooperativa*, mediante la cual los contratistas de uno o más estados producen (a veces bajo licencia) un sistema de armas desarrollado por firmas de otro socio, principalmente en base a requisitos de este último.
- *Codesarrollo*, mediante el cual los contratistas de defensa de los estados socios desarrollan conjuntamente, y normalmente producen conjuntamente, un sistema de armas. En este caso, los estados socios tienen que armonizar sus requisitos militares.

Inconvenientes de la colaboración en el ámbito europeo

El apartado anterior presenta un resumen de los beneficios asociados a la realización de una política de defensa colaborativa. Pero, ¿qué inconvenientes puede acarrear a un miembro de la alianza u organización la realización de esa política de defensa colaborativa?

No todo es positivo para todos. Cuando, ante beneficios tan importantes como los mencionados en el punto anterior, y ante tanto defensor de la política de defensa colaborativa, esta no prospera, es necesario analizar las causas. En la literatura que trata el tema de la colaboración en defensa llama la atención el escaso número de artículos que se paran a analizar las causas de que la colaboración no prospere y mucho menos a justificarlas.

Los estados miembros de la OTAN o de la UE son estados soberanos que toman sus decisiones de gasto buscando, al igual que las personas, maximizar la utilidad obtenida. Esta utilidad es una función de la cantidad de bienes obtenidos para cada bien de interés. Cada estado tiene su propia función de utilidad, expresa o no, en la que los niveles de bienes conseguidos se combinan de distinta manera para determinar la utilidad global.

Un país puede invertir en sanidad, educación u obras públicas esperando obtener una utilidad parcial que contribuya del mayor modo posible a la utilidad de sus inversiones. También puede invertir en investigación en la esperanza de obtener un retorno consistente en un mayor nivel científico y tecnológico que redunde en la mejora del bienestar y riqueza de sus ciudadanos en el futuro. Además de muchas otras, el Estado también invierte en defensa porque, de diversas formas, esta inversión contribuye a proporcionar utilidad a la sociedad.

Entre todas las posibilidades de asignación de los recursos disponibles, el Estado, al igual que los individuos, determina cuál es el punto de máxima eficiencia en la asignación de recursos y la consecución de bienes. Siendo los recursos limitados, el aumento de asignación de recursos para la adquisición de un bien trae consigo la disminución del nivel de adquisición de otros bienes.

Las inversiones en defensa pueden proporcionar diversos tipos de utilidad. La más evidente es la de preparar fuerzas para combatir con éxito a un enemigo, existente o potencial, pero pueden existir más razones. En un periodo de paz estable, y previendo el fin del mismo, un Gobierno prudente no se despojaría de sus ejércitos, aunque posiblemente sí que los reduciría, y no renunciaría a su capacidad de rearmarse cuando fuera necesario. Por otra parte y aun careciendo de amenaza exterior, la capacidad industrial en defensa puede suponer una fuente de ingresos importante para el Estado, que no solo le permite mantener activas las industrias de defensa sino que le permiten un desarrollo tecnológico que puede extenderse a otras áreas de actividad civil con los consiguientes beneficios. Además, una industria de defensa capaz genera un empleo de alto nivel y entrada de divisas por exportación y reduce salida de divisas por importaciones. En un caso extremo, una industria de defensa que exporte la mayor parte de lo que produce, destinando muy poco de su producción al consumo del propio Estado, constituye una fuente de riqueza y proporcio-

na una utilidad ajena a la defensa del Estado. Por tanto, en la función de utilidad entran muchos distintos beneficios derivados de las inversiones en defensa (capacidad de dotar a los Ejércitos, seguridad de suministro, desarrollo tecnológico, fuente de divisas por exportaciones, etc.).

Como se ha mencionado, la función de utilidad es diferente para cada estado. Así, habrá países que otorguen un gran peso a la disuasión frente al enemigo común (bien público) y poco peso a la disponibilidad de una industria armamentística y de tecnología. Podría ser el caso de un país que base su riqueza actual y futura en la extracción de recursos naturales tales como el petróleo, para el cual la amenaza común se siente muy cercana, y que prefiere comprar la seguridad que le brinda una alianza en vez de procurársela por sí mismo. En otro sentido, puede existir un estado para el cual la amenaza común, si bien existente, es muy débil, lejana o improbable y en el que, por el contrario, la supervivencia y el bienestar se apoyen en el desarrollo y disponibilidad de una tecnología que le permita exportar tanto armamento como otros productos de alta tecnología.

Los inconvenientes de una política de defensa colaborativa se presentan cuando, con el fin de incrementar el bien público proporcionado por la organización supranacional (OTAN o UE) disminuyendo sus costes unitarios, es necesario reducir el nivel de consecución de otros bienes asociados a la defensa como los que se han mencionado en las líneas anteriores (defensa frente a amenazas exclusivas, PNB, empleo, incremento de exportaciones, disminución de importaciones, desarrollo tecnológico, seguridad de suministro, etc.). Es decir, por un lado se incrementa la consecución de un bien, el bien proporcionado por la alianza, pero por otro lado se disminuyen los niveles de consecución de otros bienes.

Mientras un estado, sin ser coaccionado, pueda decidir cómo invierte sus recursos, lo hará de forma que maximice la utilidad y si, en esta, los factores arriba mencionados de PIB, empleo, desarrollo tecnológico, balanza de pagos y seguridad de suministro pesan más que los beneficios proporcionados por la colaboración mencionada en el punto anterior, este estado no se sumará, al menos con entusiasmo, a una política colaborativa en materia de defensa.

Diversos tipos de presiones externas pueden modificar sustancialmente la función de utilidad de tal forma que las ventajas superen a los inconvenientes. Desgraciadamente, la situación actual de España (junio 2012) condiciona mucho su libertad de actuación y su capacidad de resistir a presiones.

Proteccionismo y libre mercado

Desde los comienzos de la Revolución Industrial y aun antes, no ha habido un solo país que no se haya servido de prácticas proteccionistas para

desarrollar o preservar su tejido económico, tanto en el sector primario (p. ej., protección frente a las importaciones de grano barato) como en el secundario (p. ej., protección frente a importaciones de hierro o maquinaria) como en el terciario (p. ej., protección de las actividades de transporte marítimo y financieras). Este proteccionismo, que ha supuesto un coste añadido para algunos ciudadanos y un beneficio para otros, se ha impuesto con la idea de beneficiar a siguientes generaciones de ciudadanos del propio estado.

Los EE. UU. de Norteamérica impusieron, desde el comienzo de su existencia, un fuerte proteccionismo a su economía que sirvió para su potente desarrollo económico y para evitar convertirse en un simple proveedor de materias primas baratas (situación de monoposonio⁸) del Imperio británico, cosa que ocurría mientras era colonia británica y que siguió ocurriendo con otros territorios que siguieron siendo colonias. Hasta finales del siglo XIX, el proteccionismo norteamericano no se debilitó. Se debilitó en el primer tercio del siglo XX y se volvió a imponer con fuerza con la llegada de Franklin D. Roosevelt a la presidencia. Hoy día, las barreras que se plantean en EE. UU. a las industrias de defensa no norteamericanas siguen siendo enormes. La situación es totalmente asimétrica.

Fue Adam Smith quien predicó el evangelio del libre comercio que, como ejemplo, los primeros presidentes norteamericanos rechazaron de plano. Hay que tener en cuenta el entorno de supremacía manufacturera y comercial del Imperio británico en el que se escriben y se postulan las teorías de Adam Smith. En la situación –segunda mitad del siglo XVIII– en que se escribe *La riqueza de las naciones*, el Imperio británico solo podría perder si admitía el proteccionismo de los estados y, por el contrario, tenía mucho que ganar defendiendo el libre comercio. Eso sí, comercio en buques británicos, con casas de contratación británicas y seguros británicos, todo ello gracias a su total dominio de los mares. Los EE. UU. se opusieron radicalmente a este dominio y a abrir sus mercados a los productos manufacturados británicos y el resultado es bien conocido, un desarrollo industrial sin precedentes. ¿Que en el entorno norteamericano se conjugaban circunstancias que permitieron su enorme desarrollo? Evidente. Pero circunstancias parecidas se daban en otros lugares, como las colonias lealistas del norte y las repúblicas sudamericanas, y sus resultados no fueron ni siquiera parecidos. Una de las diferencias fundamentales con los EE. UU. en el caso de las colonias lealistas del norte fue la apertura de sus fronteras a los productos manufacturados británicos, así como las prohibiciones de elaborar sus propias manufacturas y comerciar. En el caso de la India se prohibió también la manufactura de textiles de larga tradición.

⁸ Situación comercial en que hay un solo comprador para determinado producto o servicio (DRAE).

Si examinamos el progreso de la Revolución Industrial en Europa, podremos comprobar que el desarrollo de grandes potencias industriales como Alemania, Francia o Italia ha estado caracterizado por la imposición de fuertes medidas proteccionistas contra la entrada de productos manufacturados procedentes de otros estados. Productos que, siendo de mejor calidad, menor precio o ambas cosas a la vez, hubieran acabado con la producción propia si esta no hubiera sido protegida por fuertes tarifas o prohibiciones absolutas de importación. Hoy en día, las naciones citadas ocupan las posiciones industriales más avanzadas de Europa. Aun así, algunas de ellas, como Francia, defienden lo que se podría catalogar como pseudolibre mercado de defensa más que como libre mercado; no se puede catalogar de otra forma el mecanismo de *preference communitaire* que defiende Francia para que se abran las fronteras europeas a sus productos de defensa pero se cierren a los norteamericanos, surcoreanos o japoneses.

Las virtudes del libre comercio solo son ciertas en determinadas condiciones, posiciones de partida no muy dispares y existencia de ventajas competitivas para todos los participantes. Los peligros pueden ser enormes para aquellos que parten de una posición de menor desarrollo y que no estén en situación de explotar ninguna «ventaja competitiva». Es posible que estos se vean abocados a un empobrecimiento progresivo que acabe sumiéndolos en una situación de permanente servidumbre a los participantes más aventajados.

No abundan en la historia casos de naciones que, partiendo de un bajo nivel de desarrollo industrial, hayan abierto totalmente sus fronteras a los productos de las naciones desarrolladas y hayan sido capaces simultáneamente de conseguir su propio desarrollo industrial. Japón, después de la amenaza del comodoro Perry, abrió parcialmente su comercio a los EE. UU. por lo que podría considerarse como uno de esos pocos casos, pero hay que tener en cuenta que la enorme distancia entre los dos países hacía que existiera una barrera natural a la invasión del mercado japonés por parte de los productos norteamericanos. Japón, aun abriendo teóricamente sus mercados al comercio norteamericano, consiguió un desarrollo industrial destacable.

En resumen, las virtudes del libre comercio no constituyen un dogma universal. El libre comercio solo puede desarrollar sus grandes virtudes en unas condiciones de contorno determinadas, no en cualquiera.

Hay que destacar que en el caso de la industria de defensa, el propio Adam Smith, apóstol del libre comercio, hace una salvedad para advertir: «Es importante que el Reino dependa tan poco como sea posible de sus vecinos para las manufacturas necesarias para su defensa».

Cuando en el escenario actual europeo se alzan voces clamando por la necesidad de incrementar la «eficacia europea» en adquisición de arma-

mentos mediante la aplicación de los principios del libre comercio, uno no puede por menos que sospechar. Sorprendentemente, el Reino Unido, quien más aboga por derribar las barreras y la necesidad de integrar la demanda, en un llamativo acto de devoción europeísta, es quien menos proclive se muestra a incrementar la integración política y económica europea. Curiosamente también, la situación de la industria británica de armamentos es tal que hay quien compara su posición con la del Deutsche Bank en el panorama bancario europeo.

El justo retorno y los *offsets*

Dos de las cuestiones que surgen más frecuentemente cuando se habla de mejorar la eficiencia de los programas multinacionales de defensa son el «justo retorno» y los *offsets*. Se califica a estos mecanismos de ineficientes, distorsionadores del mercado e innecesarios. La primera y segunda son ciertas, desde cierta perspectiva; la tercera, no.

Mediante el mecanismo de «justo retorno» se asegura a cada estado participante en un programa multinacional que a su industria le será asignada un parte aproximadamente igual a la contribución que ese estado haga al programa.

Este sistema introduce, efectivamente, dificultades y encarecimientos en el programa y, además, es altamente probable que las industrias a las que les sean asignadas partes de los contratos no sean las que mejor podían realizarlo. Todo ello es cierto; el justo retorno introduce ineficiencias pero estas ineficiencias son necesarias. Y ello porque los potenciales estados participantes en el programa que pudieran tener la certeza, o alto grado de sospecha, de que sus aportaciones no regresarían a sus empresas, se abstendrían de participar en el programa. Con ello, es muy probable que el programa no prosperase.

Si no hay justo retorno en un programa de adquisición multinacional, los estados más adelantados, al tener más tecnología y, por tanto, una industria más competitiva, se adjudicarán una proporción del programa mayor que su participación financiera. Con esto, aumentarán su ventaja tecnológica e industrial que se manifestará en el siguiente programa multinacional. Al cabo de cierto tiempo, los estados que no estaban en primera fila pero que tenían una cierta capacidad industrial y que han aportado fondos a programas multinacionales, acabarán perdiendo totalmente esa capacidad tecnológica y quedándose, como mucho, relegados a las labores de mínimo valor añadido. Estos estados que partieron con ciertas capacidades tecnológicas e industriales pero no en cabeza acabarán como meros contribuyentes financieros, expulsados de la posibilidad de ser proveedores.

Las pérdidas que esto supone no solo afecta al bienestar y nivel de riqueza nacional sino, y hay que resaltarlo aquí, a la capacidad de defensa frente a conflictos exclusivos, en los que aquellas capacidades de nivel intermedio que se han perdido hubieran sido suficientes para defender los intereses nacionales.

Es un hecho que España ha desarrollado, en los últimos veinte años, unas capacidades tecnológicas e industriales importantes en los campos aeroespacial y de defensa gracias, entre otros, a programas nacionales en los que España participó financieramente y en los que se aplicó el principio de justo retorno. Sin la aplicación de este principio, existiría un abismo tecnológico entre España y los países europeos más avanzados. Por tanto, el justo retorno no es malo en sí mismo, depende de cómo se aplique y las condiciones que se exijan al que lo recibe. En el caso de España, ha sido esencial para la creación de un tejido tecnológico e industrial; pero esto, que ha aumentado la competitividad de la industria española, no gusta a los que sufren la aparición de un nuevo competidor.

Por otra parte, cada vez es más común y generalizado en todo el mundo que un estado que realiza una adquisición de equipamiento a otro país con tecnología más adelantada en ese tipo de equipamiento le exija una compensación en términos de transferencia tecnológica. Este es un precio que el que quiere vender tiene que pagar, aún a sabiendas de que con el tiempo ese cliente se puede convertir en competidor, en parte ayudado por la transferencia de tecnología efectuada. Si esto es así entre países no aliados de tal forma que la distancia tecnológica entre vendedor y comprador tiende a acortarse, ¿cómo se podría aceptar que, dentro de la UE, aumentaran las distancias tecnológicas entre los países contribuyentes a un mismo programa? ¿Cómo se podría aceptar el favorecimiento del desarrollo tecnológico de un estado no miembro, por ejemplo Brasil, y negárselo a un estado miembro?

El justo retorno puede producir ineficiencias y habrá que introducir mecanismos para reducirlas y, si fuera posible, anularlas pero lo más ineficiente es la cancelación del programa multinacional que es lo que en muchos casos ocurrirá si no hay justo retorno. Hay que arbitrar mecanismos, y el justo retorno es uno de ellos, que aseguren que los programas multinacionales son relaciones «ganador-ganador».

Como muestra de que incluso los que más presumen de liberales tratan de asegurar los equilibrios y compensaciones, el tratado de cooperación en materia de defensa franco-británico de 2010 contiene una cláusula que urge a ambas partes a adquirir más productos del otro. La cláusula parece ser un aviso a los franceses de que, para que la asociación funcione, Francia deberá dejar de proteger a sus empresas de defensa de la competencia británica. Curioso liberalismo ese que no admite que una parte vaya más deprisa que la otra.

Influencia del *lobby* industrial europeo

En su discurso de despedida de enero de 1961, el presidente norteamericano Dwight D. Eisenhower dijo:

En los consejos de gobierno debemos guardarnos de la obtención de influencia no justificada, ya sea por activa o por pasiva, por parte del complejo industrial militar. El potencial para la perniciosa acumulación de poder en manos ilegítimas existe y no cesará de existir. No debemos permitir jamás que el peso de esta influencia ponga en peligro nuestras libertades ni nuestros procesos democráticos. No debemos dar nada por garantizado. Una ciudadanía bien informada y vigilante es la única manera de inducir el correcto engranaje de la inmensa maquinaria de defensa industrial y militar con nuestros métodos y objetivos pacíficos, con el fin de que la seguridad y la libertad puedan prosperar a la vez.

En las dos últimas décadas del siglo pasado, a raíz del final de la Guerra Fría, el gasto mundial en defensa cayó en un 30% aproximadamente, planteando un escenario totalmente nuevo a las industrias de defensa. Simultáneamente, la aparición de las industrias norteamericanas en el mercado mundial en la década de los 90 supuso una dura competencia para las industrias de defensa europeas con importantes cifras de exportación hasta ese momento. La concentración de la industria de defensa americana realizada en la misma década plantea aún una mayor competencia a la industria europea.

Con el fin de poder hacer frente a la competencia norteamericana, a partir de 1997 se producen varias iniciativas, tales como la LOI⁹ y la OCCAR¹⁰, que buscan una consolidación de la industria europea de defensa. Después de numerosas vicisitudes, hoy día el panorama europeo de defensa se compone de cuatro importantes firmas con actividad en todas las ramas de la defensa: BAe Systems, EADS, Thales y Finmeccanica.

La industria europea de defensa efectúa una activa labor de *lobby* ante la UE para mejorar las condiciones del Mercado de Defensa Europeo. Las grandes industrias citadas efectúan actividades de *lobby* independientemente pero también, junto a muchas otras empresas del sector, a través de la Asociación Europea de Industrias de Espacio y Defensa (ASD) con sede en Bruselas así como otras organizaciones y grupos, tales como el Kangaroo Group¹¹. Es notable la facilidad de acceso de las cuatro em-

⁹ Carta de Intenciones para una Reorganización de la Industria de Defensa (*Letter of Intent, Loi*).

¹⁰ Organización Conjunta de Cooperación en Materia de Armamento (*Organisation Conjointe de Coopération en Matière d'Armement, OCCAR*).

¹¹ El Grupo Canguro es un foro informal, con sede en Bruselas, en el que políticos, parlamentarios y funcionarios de la UE e interlocutores sociales se reúnen para inter-

presas citadas, así como de otras empresas de defensa, a los niveles de decisión de la UE. La misma creación de la Agencia Europea de Defensa (EDA) se hizo a instancias de las grandes industrias de defensa. Estas cuatro grandes empresas y ASD están, en gran parte, determinando la agenda de la política industrial de defensa europea.

Miles de *lobistas* ejercen actualmente su influencia en las instituciones de la UE. La mayor parte de ellos trabajan desde oficinas situadas en las cercanías del Parlamento Europeo. El poder de las instituciones europeas, sus complejos procedimientos y falta de transparencia, combinados con su total dependencia de fuentes externas para consejo e información, hacen de Bruselas un paraíso para los *lobistas*.

Después de la firma del Tratado de Lisboa en 2007, la UE se ha convertido en una alianza militar con una infraestructura que incluye, entre otros, la Agencia Europea de Defensa (EDA) y el Estado Mayor de la Unión Europea (EUMS). Directivas europeas que afectan a adquisiciones de armamento y al comercio de armas, proyectos de colaboración en armamentos y numerosas iniciativas que benefician a las industrias de defensa en los campos de investigación en seguridad y espacio tienen como resultado que las políticas de la UE supongan miles de millones de euros para la industria de armamentos. Para la industria europea de armamentos, hacer *lobby* en Bruselas se ha convertido en una actividad cada vez más importante.

La UE y la industria europea de defensa tienen intereses coincidentes basados en su visión de «una fuerte industria sirviendo de soporte a una fuerte política de defensa de la UE». Los *lobistas* de la industria de defensa utilizan diversos canales para mantener esta asociación con los órganos de decisión de la UE, incluyendo el estar presentes en grupos de asesoramiento para influir en decisiones presupuestarias y estrategias políticas, pertenencia a *think tanks* y otras organizaciones que aseguren un íntimo contacto con los políticos decisorios.

Si bien la actividad de los *lobbies* industriales de defensa ya era muy activa en Bruselas anteriormente debido a la presencia de la OTAN, la transformación de la UE en un importante poder en las políticas de seguridad y defensa, en parte precisamente debido a la actividad de los *lobbies* armamentísticos, ha aumentado la atracción de Bruselas para la industria de armamento. Hay que destacar que las actividades de *lobby* son legales (en Europa, no en España), estando sometidas a un conjunto de reglas. No obstante, con el actual déficit democrático de la UE, el hecho de que esté fuertemente influida por las agendas de las grandes corporaciones ofrece una negativa imagen de la institución.

cambiar información y puntos de vista sobre los temas del día e idear nuevas iniciativas para el desarrollo de la Unión Europea.

Obligaciones y restricciones que impone la pertenencia a la OTAN

El Tratado de Washington¹², o Tratado de la Alianza Atlántica, establece en su artículo 5 la obligación de asistencia mutua en caso de que uno de los estados aliados sufra una agresión. En su artículo 6, el Tratado establece qué es lo que se considera ataque armado contra una o varias de las partes firmantes¹³. Estos dos artículos establecen un compromiso de defensa colectiva de acuerdo con el artículo 51 de la Carta de las Naciones Unidas¹⁴. Sin embargo, al incorporarse España a la OTAN el 30 de mayo de 1982 y no modificarse el artículo 6, quedan fuera de la defensa colectiva las plazas de soberanía del norte de África.

Con el fin de la Guerra Fría, los fines y ámbitos de actuación de la Alianza se fueron modificando. El Strategic Concept for the Defence and Security of The Members of the North Atlantic Treaty Organization, adoptado en la Cumbre de Jefes de Estado de Lisboa de 19 y 20

¹² Art. 5:

Las Partes convienen en que un ataque armado contra una o contra varias de ellas, acaecido en Europa o en América del Norte, se considerará como un ataque dirigido contra todas ellas y en consecuencia acuerdan que si tal ataque se produce, cada una de ellas, en ejercicio del derecho de legítima defensa individual o colectiva, reconocido por el artículo 51 de la Carta de las Naciones Unidas, asistirá a la Parte o Partes así atacadas, adoptando seguidamente, individualmente y de acuerdo con las otras Partes, las medidas que juzgue necesarias, incluso el empleo de la fuerza armada para restablecer y mantener la seguridad en la región del Atlántico Norte. Todo ataque armado de esta naturaleza y toda medida adoptada en consecuencia se pondrán inmediatamente en conocimiento del Consejo de Seguridad. Estas medidas cesarán cuando el Consejo de Seguridad haya tomado las medidas necesarias para restablecer y mantener la paz y la seguridad internacionales.

¹³ Art 6:

A efectos del art. 5 se considera ataque armado contra una o varias de las Partes, un ataque armado contra el territorio de cualquiera de las Partes en Europa o en América del Norte, contra los departamentos franceses de Argelia, contra las fuerzas de ocupación de cualquiera de las Partes en Europa, contra las islas bajo jurisdicción de cualquiera de las Partes en la región del Atlántico Norte al Norte del Trópico de Cáncer o contra los buques o aeronaves de cualquiera de las Partes en la citada región (texto original modificado al dejar de ser Argelia una posesión francesa).

¹⁴ Ninguna disposición de la Carta menoscabará el derecho inmanente de legítima defensa, individual o colectiva, en caso de ataque armado contra un miembro de las Naciones Unidas, hasta tanto que el Consejo de Seguridad haya tomado las medidas necesarias para mantener la paz y la seguridad internacionales. Las medidas tomadas por los miembros en ejercicio del derecho de legítima defensa serán comunicadas inmediatamente al Consejo de Seguridad, y no afectarán en manera alguna la autoridad y responsabilidad del Consejo conforme a la presente Carta para ejercer en cualquier momento la acción que estime necesaria con el fin de mantener o restablecer la paz y la seguridad internacionales.

de noviembre de 2010, establece¹⁵, en su artículo 20, la posibilidad de que la OTAN se involucre donde sea posible y cuando sea necesario para impedir crisis, gestionar crisis, estabilizar situaciones posteriores a conflictos y apoyar a la reconstrucción. Hay quien opina que esta ampliación del ámbito de actuación geográfico de la OTAN implica que las plazas de soberanía pasan a estar también comprendidas en el ámbito de la defensa colectiva. Sin embargo, el caso es que el artículo 6 no ha sido modificado, cosa que sí se hizo cuando Argelia dejó de ser posesión francesa. Además, la ampliación de ámbito geográfico de actuación parece estar orientada a la prevención y gestión de crisis en las que no están directamente implicados los socios de la Alianza y no a ampliar el ámbito geográfico de la defensa colectiva contemplada en el artículo 5.

Dado que la situación no es clara, España, al plantearse sus necesidades de equipamiento para la defensa deberá obtener la certeza absoluta de que las ciudades autónomas del norte de África están bajo la cobertura de la defensa colectiva y si no obtiene esa certeza, deberá equipar sus fuerzas teniendo en cuenta las amenazas a esos territorios.

La pertenencia a la OTAN impone sobre España la obligación de asistencia colectiva contemplada en el artículo 5. Esta obligación conlleva la obligación de cada miembro de dotarse de los medios militares que, en razón de su potencial económico, le permitan proporcionar una asistencia razonable. Esta obligación de equiparse de forma adecuada para respetar los compromisos impone restricciones de gastos en otras áreas. Sin embargo, no está descrita la forma ni los medios con los que España va a hacer honor a este compromiso.

La defensa colectiva en la UE

Para entender el grado de integración actual de la Unión Europea se puede obviar todo lo anterior al Tratado de Maastricht y comenzar la exposición con este tratado.

Mediante el Tratado de Maastricht, firmado el 7 de febrero de 1992 en la localidad holandesa de Maastricht, y que entró en vigor el 1 de noviembre de 1993, se establecen unos objetivos mucho más ambiciosos que los objetivos económicos de las Comunidades previamente existentes, dotándolo de un importante contenido político. Este Tratado de la Unión Europea (TUE) crea la Unión Europea (UE). Con este tratado se adoptan el sistema de cooperación para la Política Exterior y de Seguridad Común

¹⁵ *Security through crisis management*, 20: Crises and conflicts beyond NATO's borders can pose a direct threat to the security of Alliance territory and populations. NATO will therefore engage, where possible and when necessary, to prevent crises, manage crises, stabilize post-conflict situations and support reconstruction.

(PESC) y, dentro de este esquema, se crea la Política Común de Seguridad y Defensa (PCSD). Se acuerda que sea la Unión Europea Occidental (UEO) previamente existente quien se encargue de ejecutar las decisiones relativas a la defensa que generase la PESC.

En el Consejo Europeo de Helsinki, diciembre de 1999, se adoptan medidas para dotar a la UE de unas capacidades concretas en materia de defensa que quedan expresadas en el Helsinki Headline Goal y que buscan el desarrollo y disponibilidad de una Fuerza Europea de Acción Rápida. Estas capacidades concretas se deberán alcanzar por contribuciones voluntarias de los estados miembros. Al considerarse alcanzados los objetivos del Helsinki Headline Goal en 2004, se establecen unos nuevos objetivos de capacidades militares a alcanzar en 2010.

El Tratado de Lisboa, firmado el 13 de diciembre de 2007 y que entró en vigor el 1 de diciembre de 2009, modifica el Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea (Roma) y el Tratado de Maastricht (TUE) creando un nuevo Tratado de la Unión Europea (TUE) y el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE). Por el mismo Tratado de Lisboa estos Tratados, TUE y TFUE, junto con la «Carta de los Derechos Fundamentales», constituyen elementos jurídicamente vinculantes para todos los estados miembros.

Los compromisos nacionales con la UE que suponen restricciones a algún aspecto de la soberanía de los estados están contemplados en el Tratado de la Unión Europea (TUE) y el Tratado del Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE). Es, por tanto, a estos dos textos, TUE y TFUE, a donde nos debemos dirigir para conocer los compromisos adquiridos con la Unión Europea y las cesiones de soberanía efectuadas a la UE, incluidas naturalmente las que afectan a la defensa.

El título V del TUE, capítulo 1, «Disposiciones generales relativas a la acción exterior común», declara una serie de principios y fines de la acción exterior de la Unión, no suponiendo ninguno de ellos una obligación de asistencia o ayuda militar a la Unión o a otros países miembros.

Es en el TUE, capítulo 2 del mismo título V, en donde se entra más claramente en materia relativa a la defensa. Así, el artículo 24, apartado 1, establece la competencia de la Unión en materia de Política Exterior y de Seguridad Común (PESC), la cual abarcará todos los ámbitos de la política exterior y todas las cuestiones relativas a la seguridad de la Unión, incluida la definición progresiva de una política común de defensa que «podrá» conducir a una defensa común. Se contempla la posibilidad de alcanzar en un futuro, no se sabe cuán lejano, una «defensa común». Sin estar claramente expresado qué se entiende por «defensa común», se asume que se entiende un grado elevado de integración de las capacidades de defensa, situación no existente por ahora.

El TUE, artículo 28, apartado 1, establece: «Cuando una situación internacional exija una acción operativa de la Unión, el Consejo adoptará las decisiones necesarias. Estas fijarán los objetivos, el alcance, los medios que haya que facilitar a la Unión, las condiciones de su ejecución y, en caso necesario, su duración.» Se entiende, en función de lo establecido por el artículo 24 del TUE, que tales decisiones se adoptan por unanimidad de tal forma que a ningún estado miembro se le puede imponer la participación en una acción operativa que juzgue contraria a sus intereses. Un estado miembro podría vetar la realización de tal acción operativa. Sin embargo, una vez adoptada una decisión por el Consejo, esta será vinculante para los estados miembros en las posiciones que adopten y en el desarrollo de su acción.

El artículo 31, apartado 1, párrafo segundo, del TUE establece:

En caso de que un miembro del Consejo se abstuviera en una votación, podrá acompañar su abstención de una declaración formal efectuada de conformidad con el presente párrafo. En ese caso, no estará obligado a aplicar la decisión, pero admitirá que esta sea vinculante para la Unión. En aras de la solidaridad mutua, el Estado miembro de que se trate se abstendrá de cualquier acción que pudiera obstaculizar o impedir la acción de la Unión basada en dicha decisión y los demás Estados miembros respetarán su posición. En caso de que el número de miembros del Consejo que acompañara su abstención de tal declaración representara al menos un tercio de los Estados miembros que reúnen como mínimo un tercio de la población de la Unión, no se adoptará la decisión.

En este caso y a tenor de lo establecido en el artículo 41, apartado 2, segundo párrafo, el estado miembro cuyo representante en el Consejo haya efectuado una declaración formal de abstención no estará obligado a contribuir a la financiación de la acción que conlleve la decisión adoptada.

Ya dentro de la Política Común de Seguridad y Defensa (PCSD), el TUE, artículo 42, apartado 1, establece que la PESC ofrecerá a la Unión una capacidad operativa basada en medios civiles y militares a los cuales podrá recurrir la Unión en misiones fuera de la Unión que tengan por objetivo garantizar el mantenimiento de la paz, la prevención de conflictos y el fortalecimiento de la seguridad internacional. La ejecución de estas tareas se apoyará en las capacidades proporcionadas por los estados miembros.

En su apartado 3, el mismo artículo establece que los estados miembros pondrán a disposición de la Unión, a efectos de la aplicación de la PCSD, capacidades civiles y militares para contribuir a los objetivos definidos por el Consejo. Sin embargo no se dice nada sobre quién establece los «cuánto», «qué», «cómo» ni «dónde», de lo que parece que se deja al criterio de los estados participantes el decidir estas cuestiones. Se entiende

que estos medios citados se proporcionarán voluntariamente, ya que no se establece ningún mecanismo de asignación de cargas ni se plantea hacerlo en el futuro. Hay que resaltar la ausencia de referencias a defensa colectiva o asistencia mutua entre los estados miembros.

Es en el TUE, artículo 42, apartado 2, primer párrafo, en donde aparece la posibilidad futura de una política común de defensa que conducirá a una defensa común. Textualmente establece:

La política común de seguridad y defensa incluirá la definición progresiva de una política común de defensa de la Unión. Esta conducirá a una defensa común una vez que el Consejo Europeo lo haya decidido por unanimidad. En este caso, el Consejo Europeo recomendará a los estados miembros que adopten una decisión en este sentido de conformidad con sus respectivas normas constitucionales.

Al establecerlo como posibilidad futura, queda claro que hoy por hoy no existe un mecanismo de defensa común que plantee obligaciones irrenunciables de proporcionar fuerzas para la ejecución de la PCSD.

Para resolver posibles interferencias con la pertenencia a la OTAN de muchos de los estados miembros, el TUE, en el mismo artículo 42, apartado 2, segundo párrafo, establece:

La política de la Unión con arreglo a la presente sección no afectará al carácter específico de la política de seguridad y de defensa de determinados estados miembros, respetará las obligaciones derivadas del Tratado del Atlántico Norte para determinados estados miembros que consideran que su defensa común se realiza dentro de la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN) y será compatible con la política común de seguridad y de defensa establecida en dicho marco.

Es en el artículo 42, apartado 7, párrafo primero del TUE en donde se menciona por primera vez la obligación de asistencia mutua entre los estados miembros en el caso en que uno de ellos sufra agresión armada en su territorio:

Si un estado miembro es objeto de una agresión armada en su territorio, los demás estados miembros le deberán ayuda y asistencia con todos los medios a su alcance, de conformidad con el artículo 51 de la Carta de las Naciones Unidas. Ello se entiende sin perjuicio del carácter específico de la política de seguridad y defensa de determinados estados miembros.

Este artículo se puede considerar equivalente al artículo 5 del Tratado del Atlántico Norte y establece lo que en el Tratado del Atlántico Norte se conoce como «defensa colectiva». No se debe confundir la defensa colectiva, esto es, obligación de asistencia mutua, con defensa común,

esto es, integración de fuerzas y puesta a disposición de una autoridad supranacional.

El mencionado artículo 51 de la Carta de las Naciones Unidas es el que establece el derecho inmanente de legítima defensa, individual o colectiva, en caso de ataque armado contra un miembro de Naciones Unidas. En su segundo párrafo, el anterior artículo 42, apartado 7 del TUE establece:

Los compromisos y la cooperación en este ámbito seguirán ajustándose a los compromisos adquiridos en el marco de la Organización del Tratado del Atlántico Norte, que seguirá siendo, para los estados miembros que forman parte de la misma, el fundamento de su defensa colectiva y el organismo de ejecución de esta.

En resumen, de lo expresado en el TUE únicamente de la obligación de asistencia mutua, expresada en el artículo 42, apartado 7, se puede derivar la existencia de una obligación de preparación y equipamiento para poder proporcionar la mencionada ayuda y asistencia. No obstante, queda al criterio de cada país dotarse adecuadamente para cumplir este compromiso.

La cláusula de solidaridad contenida en el título VII, artículo 222 del TFUE solo impone que los estados miembros actúen conjuntamente con espíritu de solidaridad si un estado miembro es objeto de un ataque terrorista o víctima de una catástrofe natural o de origen humano. Nada se dice de obligaciones de asistencia en caso de que un estado miembro sea atacado militarmente por otro estado.

Régimen intergubernamental de adquisiciones de defensa

La legislación existente en la Unión Europea ha tratado de dar a las transacciones del Mercado de Defensa Europeo el mismo tratamiento que a cualquier otro mercado. Sin embargo, desde el tratado fundacional y a lo largo de los sucesivos tratados, no se han podido suprimir los artículos que protegen la soberanía nacional en aspectos de seguridad y defensa y hoy día esa situación permanece.

Las normativas nacionales otorgan espacio, en general, para que las autoridades nacionales de contratación protejan, de una u otra manera, a su industria nacional. Las preocupaciones nacionales están claramente expresadas en la principal ley europea: artículo 346 del Tratado sobre el Funcionamiento de la Unión Europea (TFEU), antiguamente artículo 296 del Tratado de la Comunidad Europea¹⁶, el cual proporciona un margen

¹⁶ Artículo 346:

1. Las disposiciones de los Tratados no obstarán a las normas siguientes:
 - a. Ningún estado miembro estará obligado a facilitar información cuya divulgación considere contraria a los intereses esenciales de su seguridad;

de maniobra a los estados miembros para excluir las adquisiciones de defensa de las reglas normales del mercado interno. La interpretación del artículo 346 por parte del Tribunal de Justicia de la UE deja claro que este privilegio no es ilimitado.

Tanto la Comisión Europea (CE) como la EDA han asumido el desafío de afrontar la situación actual. Desde un punto de vista regulatorio, se han emitido una serie de instrumentos de naturaleza normativa e interpretativa:

- La Directiva de Adquisiciones de Seguridad y Defensa 2009/81, del 13 de julio de 2009,
- la Directiva de Transferencias Intracomunitarias, del 6 de mayo de 2009, y
- la Comunicación Interpretativa del artículo 296 del TCE, de 7 de diciembre de 2006.

El conjunto de exclusiones permitido por el artículo 13 de la Directiva 2009/81 que incluye, sin entrar en detalle excesivo, los contratos adjudicados por organizaciones internacionales o bajo sus reglamentos, contratos para actividades de inteligencia, adquisiciones cooperativas, adquisiciones Gobierno a Gobierno y actividades de I+D, limitan el impacto esperado dado que el porcentaje de gastos de defensa a los que en la práctica se aplica la directiva está, con mucha probabilidad, muy lejos de constituir la mayor parte de la «tarta de la defensa».

La apertura del mercado de equipos de defensa a la competencia total implica también claros riesgos. Algunos de los nuevos estados miembros que abrieron y/o privatizaron este sector después de realizar la transición política se han dado cuenta ahora de que la consecuencia ha sido una severa pérdida de capacidades y un radical descenso de su fuerza industrial y competitividad.

La Dirección de Industria y Mercado de la EDA está enfocada hacia la creación de un mercado de equipos de defensa europeo competitivo principalmente mediante la creación de un Régimen Intergubernamental de Adquisiciones de Defensa.

-
- b. todo estado miembro podrá adoptar las medidas que estime necesarias para la protección de los intereses esenciales de su seguridad y que se refieran a la producción o al comercio de armas, municiones y material de guerra; estas medidas no deberán alterar las condiciones de competencia en el mercado interior respecto de los productos que no estén destinados a fines específicamente militares.

2. El Consejo, por unanimidad y a propuesta de la Comisión, podrá introducir modificaciones en la lista, que estableció el 15 de abril de 1958, de los productos sujetos a las disposiciones de la letra b) del apartado 1.

El Régimen Intergubernamental de Adquisiciones de Defensa (IRDP) entró en vigor el 1 de julio de 2006. El Régimen está compuesto por:

- El Código de Conducta de Adquisiciones de Defensa, para contratos gubernamentales, de 21 de noviembre de 2005. Cubre las adquisiciones de equipos de defensa allí en donde las provisiones del artículo 346 del TFEU son aplicables.
- El Código de Mejores Prácticas en la Cadena de Suministro para oportunidades de industria a industria (tanto contratistas principales como subcontratistas para subsistemas y componentes). Fue aprobado por los ministros de Defensa el 15 de mayo de 2005.

La característica más importante del IRDP es que es *voluntario y no vinculante*.

En relación a la legislación europea en materia de defensa, se puede adoptar cualquiera de estas tres líneas generales de supervivencia:

- La primera, solo alcanzable para los estados más industrializados de Europa, consiste en tratar de mantenerse en la primera línea del desarrollo armamentístico y aumentar la competitividad de la propia industria mediante el suministro de equipamiento no solo al propio país sino a otros estados europeos. Es el «tú no fabricas, yo fabrico lo mío y lo tuyo, y tú me lo compras». Por desgracia, esta línea está vetada para España; en ninguna lista corta de futuros suministradores de armamento europeo aparece España por razones obvias. La intención de los grandes es clara: España debe engrosar el batallón de las naciones que pagan pero no fabrican.
- La segunda línea consiste en buscar los huecos existentes en la legislación, tales como el artículo 346 del TFUE, y tratar de sobrevivir entre esos huecos. La tarea parece difícil y con corta vida. Los grandes irán tapando todo resquicio existente en la legislación. Esta línea exige un conocimiento de los vacíos existentes y una intensa actividad política conducente a evitar que sean suprimidos.
- La tercera línea, posiblemente la más prometedora para España, consiste en fomentar el concepto de «islas de colaboración» propuesto por Valasek¹⁷. Las islas de colaboración son pequeños grupos de estados que, gracias a ciertas afinidades culturales, intereses, tamaño, grado de desarrollo industrial, etc., pueden establecer programas conjuntos de colaboración en áreas concretas. En el mismo artículo referenciado, España está definida como estado solitario, en el sentido de que no existen otros estados tan próximos a España que faciliten esta vía. Sin embargo, España ya ha desarrollado programas de

¹⁷ VALASEK, Tomas: *Surviving Austerity. The case for a new approach to EU military collaboration*.

colaboración de la industria naval con Holanda. Otros estados, también excluidos de los cuatro grandes tales como Polonia, Noruega, Suecia, Finlandia y Portugal, además de Holanda, pudieran estar interesados en formar islas de colaboración con España.

Conclusiones

El Estado español tiene la obligación, establecida en la Constitución, de defender todos sus territorios. Ningún tratado internacional exime de esta obligación. Las ciudades de Ceuta y Melilla no están cubiertas por el artículo 5 del Tratado del Atlántico Norte, y suponer que sí lo están es peligrosamente ilusorio.

El Estado español, igualmente, tiene la obligación constitucional de promover el desarrollo económico y social de la nación; esto incluye el mantenimiento de la capacidad industrial en materia de defensa. Ningún tratado internacional exime de esta obligación.

La evolución de la política de la UE en materia de defensa está fuertemente condicionada e influida por la acción y los intereses de las grandes corporaciones europeas. Conviene ser conscientes de esta realidad para evitar aceptar per se la ecuanimidad de los funcionarios europeos.

España debe conocer, hacer uso y explotar al máximo los espacios existentes en los acuerdos, tratados y legislación europea que le permitan mantener y desarrollar su industria armamentística.

España está situada en un grupo de países intermedios, dentro de la Unión Europea, con limitada capacidad de influencia por sí sola en la evolución de la legislación europea. Por tanto, debe esforzarse en encontrar socios en países de características e intereses similares con los que desarrollar «islas de colaboración» en el terreno del desarrollo de armamentos y promover con ellos la generación de grupos de presión con el fin de actuar proactivamente ante las instituciones europeas en defensa de sus intereses.